Шмидт Татьяна Николаевна. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Шмидт Татьяна Николаевна;[Место защиты: Южно-Уральский государственный университет].- Челябинск, 2014.- 191 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Понятие и сущность чрезвычайного правового регулирования 13**

1.1. Понятие чрезвычайного правового регулирования 13

1.2. Теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования и доктрина «исключительного положения» 37

1.3. Соотношение чрезвычайного правового регулирования с иными правовыми категориями 56

1.4. Чрезвычайное право как особый комплексный правовой институт 88

**Глава II. Чрезвычайное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования 104**

2.1. Чрезвычайное правовое регулирование и ординарное правовое регулирование: характер соотношения 104

2.2. Механизм и стадии чрезвычайного правового регулирования 117

2.3. Тип, методы, способы и принципы чрезвычайного правового регулирования 125

2.4. Понятие и виды пределов чрезвычайного правового регулирования 145

Заключение 165

Библиографический список 175

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** **исследования.** Чрезвычайное правовое

регулирование, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций в современных условиях приобретают особое значение в качестве средства самосохранения общества и государства, защиты национальной безопасности. По оценкам экспертов Россия входит в пятерку стран с высоким природным риском, т.е. чрезвычайные ситуации природного происхождения в России происходят чаще, чем в других странах. 20 % российской территории составляют зоны высокой сейсмической опасности. Около 400 тыс. кв. м территории России потенциально попадают в зону наводнения, создавая угрозу для 750 городов. Еще больше социальное значение приобретают чрезвычайные ситуации социального и техногенного характера, которые с конца 1980-х гг. с избытком охватили пространство СССР и Российской Федерации – катастрофа на Чернобыльской АЭС, конфликты на национальной почве, попытки сепаратизма, акты терроризма, финансовые, социально-политические кризисы и др.

В таких условиях необходимо использование экстраординарных форм  
управления и правовых режимов, средств для обеспечения выхода из  
кризисных ситуаций с наименьшими потерями. Соответственно необходима  
научная разработка чрезвычайного (экстраординарного) правового

регулирования как особого вида правового регулирования, поскольку в основном труды ученых сориентированы на правовое регулирование в обычных, нормальных условиях.

Кроме того, использование экстраординарных средств управления кризисными ситуациями далеко не всегда в истории зарубежных стран и России имело четкую правовую основу. Мировая история демонстрирует множество примеров, когда использование чрезвычайных мер в отсутствие

юридических оснований приводило к установлению авторитарных, диктаторских режимов. Среди государств, которые в XX веке при использовании чрезвычайных мер трансформировались в авторитарные политические режимы, можно назвать нацистскую Германию, Италию, Испанию, отчасти Советскую Россию, Чили и многие другие.

Актуальность заявленной проблематики приобретает особую остроту в связи с тем, что институт чрезвычайного положения для современной России сравнительно молод и насчитывает немногим более двадцати лет, хотя и имеет предысторию в дореволюционном и советском праве. Более того, 1990-е гг. стали для России периодом широкого использования экстраординарных средств управления чрезвычайными ситуациями, но не всегда находившимися в рамках правового поля и имевшими как юридическую основу, так и научную проработку.

Значение развития системы безопасности общества в чрезвычайных ситуациях определено в главном программном документе в сфере обеспечения национальной безопасности – Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года1.

Названные обстоятельства ставят с непреложностью вопрос о необходимости всестороннего изучения сущности, особенностей и пределов чрезвычайного правового регулирования.

**Объектом** **исследования** выступает система общественных

отношений, возникающих в экстраординарных ситуациях, угрожающих безопасности человека, общества и государства и связанных с использованием чрезвычайных мер для преодоления возникших ситуаций.

**Предметом исследования** являются теоретические представления о  
закономерностях чрезвычайного правового регулирования; теоретико-  
правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования;

1 Указ Президента РФ «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года от 12 мая 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. ст. 2444.

исследование сущности, механизма, стадий и пределов чрезвычайного правового регулирования.

**Цель диссертационной работы** состоит в изучении сущности чрезвычайного правового регулирования как особого вида правового регулирования.

Данная цель обусловила постановку и решение следующих **задач**:

1. изучение подходов к пониманию чрезвычайного правового регулирования;
2. теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования в контексте доктрины «исключительного положения»;
3. сравнение чрезвычайного правового регулирования со смежными юридическими категориями (экстраординарным правовым регулированием, ординарным правовым регулированием военным положением и др.);
4. исследование на общетеоретическом уровне режима чрезвычайного правового положения;
5. анализ чрезвычайного права как особого комплексного института права;
6. изучение юридических особенностей чрезвычайного правового регулирования;
7. исследование механизма чрезвычайного правового регулирования;
8. изучение метода, способов, типа и принципов чрезвычайного правового регулирования;
9. изучение пределов чрезвычайного правового регулирования.

**Степень** **разработанности** **темы.** Тема диссертационного

исследования является одной из самых неразработанных в отечественной правовой науке. По обозначенной теме отсутствуют специальные монографические исследования. В основном превалируют работы по режиму чрезвычайного положения среди специалистов по административному,

конституционному и международному праву. Чрезвычайное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования не было предметом научных изысканий.

**Методологической основой** диссертационного исследования является  
диалектический подход к познанию чрезвычайного правового

регулирования, предполагающий борьбу противоположных начал

общественного бытия, закономерный характер исторических событий и явлений. В данном случае диалектический метод необходим для анализа борьбы права и внеправового механизма разрешения чрезвычайных ситуаций, правового начала и авторитарного, диктаторского подхода к преодолению кризисных состояний в обществе.

Научный инструментарий работы строился на принципах

объективности, историзма и плюрализма познания истории правовой доктрины.

Кроме того, в работе использовались общенаучные методы познания – общелогические методы, системный и функциональный для изучения механизма, элементов и функций чрезвычайного правового регулирования. В работе применялся генетический (исторический) метод исследования относительно условий и причин возникновения чрезвычайного правового регулирования как средства разрешения экстраординарных ситуаций.

Среди специальных юридических методов исследования применялись:  
историко-правовой метод, направленный на изучение истории

чрезвычайного правового регулирования в зарубежных странах и России; сравнительно-правовой, связанный с сопоставлением чрезвычайного правового регулирования в России и зарубежных странах, выявлением в них общего и особенного; формально-юридический, который предполагает анализ источников права, определяющих механизм чрезвычайного правового регулирования.

**Теоретическую основу** работы составили работы отечественных и зарубежных теоретиков и философов государства и права: С.С. Алексеева, В.С. Нерсесянца, В.Н. Синюкова, Н.М. Коркунова, А.М. Малько, Н.И. Матузова, Б.Н. Чичерина, В.В. Сорокина, Е.А. Лукашевой, Р. Давида, Х. Кетца, К. Цвайгерта, А.И. Саидова, М.Н. Марченко, Д.А. Керимова, А.И. Ковлера, С.А. Дробышевского, В.М. Шафирова, В.И. Леушина, В.В. Пономаревой, И.Д. Мишиной, Н.Н. Тарасова, О.И. Цыбулевской, В.Д. Перевалова, А.С. Шабурова, В.Е. Чиркина, В.М. Сырых, А.А. Васильева, А.Ф. Черданцева, К. Шмитта и др.

Особую группу научных источников составили труды теоретиков права и авторов работ в области различных отраслей права по вопросам чрезвычайного правового регулирования: дореволюционных специалистов по теории исключительного положения – Я.М. Магазинера, М. Гессена, В.Ф. Дерюжинского, А.С. Алексеева; современных ученых – Д.Н. Бахраха, Г.С. Беляевой, А.Н. Домрина, А.В. Грязнова, В. Иванова, И.Н. Иванова, И.А. Исаева, С.В. Лебедя, А.В. Мелехина, В.В. Лобзинева, В.Б. Рушайло, В.В. Сорокина, М.Ю. Ухова, А.А. Фомина, С.Д. Хазанова, Н.Г. Янгола и др.

**Нормативную** **основу** исследования составили Конституция

Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные акты России, нормативные правовые акты зарубежных государств.

**Эмпирической** **основой** диссертационной работы выступают

материалы международной, зарубежной конституционной и общей судебной практики, касающиеся чрезвычайного правового регулирования. В диссертационном исследовании анализировались специальные решения Конституционного Суда РФ, затрагивающие сущность и условия использования чрезвычайного правового регулирования.

**Научная новизна исследования** заключается в следующем: сформулировано авторское определение категории «чрезвычайное правовое

регулирование»; обоснована на общетеоретическом уровне концепция  
«чрезвычайного правового регулирования в контексте доктрины

«исключительного положения»; обосновывается особый статус

чрезвычайного права как правового института; впервые проанализирован механизм чрезвычайного правового регулирования; изучены тип, метод, способы и принципы чрезвычайного правового регулирования; на общетеоретическом уровне раскрыт правовой режим чрезвычайного положения; впервые на абстрактном уровне правовой науки определены правовые и неправовые пределы чрезвычайного правового регулирования.

**В ходе исследования аргументируются и выносятся на защиту следующие положения**:

1. Чрезвычайное правовое регулирование можно понимать в трех  
значениях: 1) как особый вид правового регулирования, противоположный  
ординарному, обычному правовому регулированию; 2) как особый правовой  
режим деятельности государства, организаций и граждан, предполагающий  
использование такого способа регулирования как правоограничение; 3) как  
особый комплексный правовой институт, регулирующий отношения в  
условиях чрезвычайной обстановки.

Чрезвычайное правовое регулирование в качестве вида правового регулирования можно определить как правовое воздействие с помощью исключительных правовых средств на общественные отношения в экстремальных условиях в целях обеспечения безопасности и восстановления порядка и организованности в общественной жизни, при котором ограничивается или отменяется действие общих правовых принципов и норм.

2. Чрезвычайное правовое регулирование является обоснованной  
исключительной мерой для преодоления возникших для безопасности  
общества и государства угроз. Конечно, само чрезвычайное право в своей  
основе есть нарушение ординарного законодательства. Но чрезвычайное

правовое регулирование есть средство недопущения большего вреда для  
безопасности личности, общества и государства, чем оно само может  
принести обществу при использовании чрезвычайных мер. За счет введения  
ограничения интересов и прав человека и гражданина становится возможным  
восстановление порядка и безопасности общества. В этом отношении  
чрезвычайное правовое регулирование сродни таким институтам как  
необходимая оборона, крайняя необходимость, обоснованный риск. Во всех  
этих случаях речь идет об исключении из общих правил ради более высокой  
ценности. При этом всегда сохраняется риск выхода за пределы  
предоставленных возможностей и полномочий, совершения

правонарушений. Однако без такого риска невозможно гарантировать сохранение более высоких ценностей, чем формальное соблюдение закона.

3. Чрезвычайный правовой режим представляет собой особый вид  
правовых режимов, который отличается: экстраординарностью;  
ситуативностью; правоограничительным характером (совокупностью  
применяемых запретов, обязываний, ограничений и т.п.); существенным  
сужением статуса граждан и организаций, расширением компетенции  
специальных органов власти.

К видам чрезвычайных правовых режимов в Российской Федерации  
следует отнести: правовой режим чрезвычайного положения; правовой

режим чрезвычайной ситуации; правовой режим военного положения; правовой режим военного времени; правовой режим контртеррористической операции; правовой режим особо опасных объектов.

К режимам, которые нуждаются в регламентации в отечественном законодательстве, нами отнесены: режим прямого президентского правления; режим особого положения.

4. Чрезвычайное право в объективном смысле представляет  
универсальный, комплексный правовой институт, регулирующий с помощью

специфических правовых средств отношения, возникающие в условиях исключительного положения. В структуру чрезвычайного права входит две группы норм права. Первая группа (первичные нормы) регламентирует порядок введения, продления и отмены чрезвычайного положения, полномочия и виды чрезвычайных органов власти. Вторая группа норм (вторичные нормы права) – это правила, которые вводятся чрезвычайными органами власти в условиях существующей экстремальной ситуации.

Чрезвычайное право можно понимать в субъективном смысле как совокупность дискреционных полномочий государственной власти на применение чрезвычайных мер воздействия в кризисных ситуациях жизни общества.

5. Процесс правового регулирования в экстраординарных  
обстоятельствах протекает с использованием следующих правовых средств:  
разрешительного типа правового регулирования, императивного метода  
правового регулирования, обязываний, запретов и ограничений как способов  
правового регулирования, общеправовых и специальных принципов права,  
особых чрезвычайных правоотношений, специфических юридических фактов  
(чрезвычайных ситуаций), казуального правового регулирования; дискреции  
государственных органов.

6. Правовые пределы чрезвычайного правового регулирования  
представляют собой юридические границы при применении средств  
чрезвычайного правового регулирования, те границы, которые ограничивают  
государство и позитивное право в чрезвычайных ситуациях от вмешательства  
в жизнь общества.

Правовые пределы чрезвычайного правового регулирования могут  
быть поделены на естественно-правовые и позитивно-правовые или

юридические (международно-правовые, национальные, включая

конституционные и отраслевые).

7. В ситуации, которая не охватывается законом, может быть

использована доктрина «крайней необходимости» для ограничения  
дискреционных полномочий государственной власти в непредвиденных  
правом случаях. Используемые меры будут считаться только тогда  
законными, когда будут соблюдены пределы крайней необходимости:  
наличие угрозы для безопасности общества; применяемые меры, влекущие  
вредные последствия, должны быть соразмерны угрозе, а любые другие меры  
в такой ситуации – признаваться неэффективными; вред от экстремальных  
мер не должен превышать размер вреда, который причиняется чрезвычайной  
ситуацией; должны соблюдаться принципы права, обеспечивающие

сохранение духа права в отсутствие буквы закона.

Причем высшие судебные инстанции, к примеру, Конституционный Суд РФ, должны иметь право на оценку действий государства в критических обстоятельствах с точки зрения доктрины крайней необходимости и принципов права.

**Теоретическая значимость работы** заключается в установлении  
сущности, юридической природы, механизма, типа, метода, способов и  
принципов, пределов чрезвычайного правового регулирования. Полученные  
результаты могут использоваться при преподавании учебных дисциплин  
«Теория права и государства», «Проблемы теории государства и права»  
специальных курсов для бакалавров и магистрантов «Правовое

регулирование в кризисных ситуациях», «Правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях», «Чрезвычайное правовое регулирование» и др.

**Практическая значимость диссертации** состоит в том, что конкретные предложения работы могут использоваться в правотворчестве в аспекте совершенствования федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», положений Конституции Российской Федерации,

международно-правовых актов относительно оснований, принципов и пределов экстраординарного правового регулирования.

**Апробация результатов исследования.** Работа выполнена и  
обсуждена на кафедре теории и истории государства и права юридического  
факультета Алтайского государственного университета. Основные

положения диссертационной работы докладывались на научно-практических конференциях в гг. Москва, Новосибирск, Екатеринбург, Барнаул, Томск, Омск и др.

Полученные в ходе исследования результаты были опубликованы в 5 статьях, в том числе в 4 статьях в журналах из перечня ВАК Министерства образования и науки РФ.

Материалы настоящего исследования использовались в преподавании  
курса «Теории государства и права», «Правовое регулирование

чрезвычайных ситуаций» на юридическом факультете Алтайского государственного университета.

Структура работы, в соответствии с целью и задачами исследования, включает введение, две главы, заключение и библиографический список.

## Теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования и доктрина «исключительного положения»

В современной юридической науке практически не дискутируется вопрос о допустимости чрезвычайного правового регулирования как такового. Существование чрезвычайного законодательства рассматривается как нечто естественное и привычное. Однако для теоретико-правового дискурса вполне резонными являются вопросы: - возможно ли и в какой степени допустимо правовое регулирование в чрезвычайных обстоятельствах; - каковы регулятивные возможности права в условиях чрезвычайной обстановки; - каковы пределы и условия чрезвычайного правового регулирования. Без решения этих теоретических вопросов невозможно сконструировать концепцию и модель чрезвычайного правового регулирования, обеспечить научную основу для разработки, принятия и применения норм чрезвычайного права.

Во-первых, закономерен вопрос об использовании правовых средств для преодоления экстремальных ситуаций. Право, как социальный регулятор, обладает такими качествами как нормативность и общеобязательность1. В правовых нормах отражаются типичные, повторяющиеся отношения. Право – есть результат отражения, закрепления и охраны нормальных отношений2. Как справедливо отмечал римский юрист Юлиан, «законы устанавливаются для тех случаев, которые встречаются часть, а не для тех, которые бывают редко». В целом для права характерны стандартизация, обобщенность, абстрактный характер, регулирование не конкретного общественного отношения, а вида общественных отношений, отличающегося повторяемостью, типичностью.

Учет индивидуальных особенностей нетипичных правовых ситуаций возможен на стадии индивидуального правового регулирования и в процессе применения права, когда все такие нюансы можно принять во внимание при принятии индивидуального акта или восполнения пробела в законе. Так, заранее невозможно определить меру наказания для правонарушителя, размер алиментов на содержание члена семьи и т.п. юридические моменты, индивидуальные для каждого юридического казуса. На такие случаи в позитивном праве закреплены положения, позволяющие правоприменителю принимать решения по конкретным юридическим делам на основе усмотрения и учета конкретных жизненных обстоятельств. Широко в законодательстве используются исключения из общих правил, создавая тем самым правовую основу для разрешения нестандартных дел в альтернативном порядке.

По своей природе чрезвычайные ситуации относятся к исключительным и нетипичным, иногда редким и неповторимым явлениям. Ставя вопрос о допустимости общих правовых норм для урегулирования отношений в чрезвычайных обстоятельствах, нужно иметь в виду, что: - как правило, заранее спрогнозировать и определить характер и протекание чрезвычайной ситуации практически невозможно; - чрезвычайные ситуации – исключительные обстоятельства, выходящие за пределы нормальной жизни общества, порождающие новые и ранее неизвестные отношения и социальные последствия; - выход из кризисной ситуации и преодоление возникших последствий зачастую носят индивидуальный характер и заранее не могут быть с точностью до всех деталей просчитаны и запланированы. При соотношении права как социального регулятора, рассчитанного на нормальное течение жизни, и чрезвычайной ситуации как исключительного и ненормального, выходящего за привычные границы, явления, может показаться, что право бессильно и непродуктивно в таких обстоятельствах. Ликвидация чрезвычайной ситуации при бессилии права может быть обеспечена лишь путем предоставления дискреционных полномочий органам государственной власти, которые в экстренной ситуации будут исходить не из закона, а из внеправовых мотивов и пользоваться голой силой принуждения. При таком взгляде роль закона будет ограничена общей санкцией на право государства самостоятельно искать решение в чрезвычайной ситуации. Лишь индивидуальное правовое регулирование может быть здесь полезным, да и то в форме саморегулирования, поскольку для правоприменения необходима общая буква закона. Закона же для конкретной чрезвычайной ситуации быть не может. В самой идеальной юридической норме невозможно предусмотреть все индивидуальные случаи жизни. При любой степени конкретности норма права не перестает быть общим и абстрактным правилом, рассчитанным на повторяющиеся общественные отношения и случаи. Трудно спорить с позицией А. Матио, замечавшего, что «нельзя наперед с точностью определить, какими будут чрезвычайные обстоятельства и в какие последствия для страны выльются»1. При еще более радикальном подходе вовсе отрицается допустимость юридического санкционирования деятельности правительства в чрезвычайных обстоятельствах как нарушение принципов правовой государственности и потенциальная основа для перехода к тиранической и деспотической власти. В дореволюционной правовой мысли ярким представителем критического направления в отношении к чрезвычайному законодательству был Я.М. Магазинер. Он прямо рассматривал наличие законов об исключительном положении, а также введение особых мер охраны порядка и безопасности с ограничением прав человека, как проявление силы, а не авторитета власти и закона. За исключительным законодательством фактически стоит произвол государственной администрации и бесправие. Он даже объяснял революцию в России как восстание против вырождения права в произвол. Опасаясь вырождения чрезвычайного законодательства в репрессивный механизм подавления свободы, он возражал против принятия особого закона об исключительном положении.

## Соотношение чрезвычайного правового регулирования с иными правовыми категориями

Категория «чрезвычайное правовое регулирование» для уточнения содержания требует соотношения с иными, смежными правовыми категориями, к которым следует отнести: - чрезвычайный правовой режим; - исключительное положение и исключительное правовое регулирование; - экстраординарное правовое регулирование; - чрезвычайное законодательство; - чрезвычайное право; - осадное положение; - военное положение; - правовое регулирование в кризисных ситуациях. Причем следует учитывать, что наименование чрезвычайного положения неодинаково в мировой практике. Самым распространенным является понятие «чрезвычайного положения», подавляющее большинство стран мира использует данное наименование. Весьма широко используются иные термины для обозначения чрезвычайного положения. Так, П.А. Смирнов приводит следующие наименования чрезвычайного положения, известные в зарубежной практике: осадное положение (Аргентина, Бразилия, Бельгия, Греция, Франция и др.), военное положение (Великобритания, Индия, Россия, Габон, Нидерланды и др.), состояние войны (Бельгия, Италия и др.), состояние высокой бдительности (Нидерланды), состояние общественной опасности (Италия), состояние напряженности (ФРГ), состояние обороны (Финляндия, ФРГ и др.), состояние готовности (Габон). Сам автор придерживается широкого взгляда на чрезвычайный правовой режим, который включает в себя все названные разновидности экстраординарных правовых режимов1. I. Термины «чрезвычайное правовое регулирование» и «чрезвычайный правовой режим» при внешнем сходстве имеют существенные различия. Категория «чрезвычайное правовое регулирование» шире по содержанию категории «чрезвычайного правового режима». Чрезвычайный правовой режим является видовым понятием по отношению к чрезвычайному правовому регулированию как родовому понятию2. Чрезвычайное правовое регулирование охватывает и иные экстраординарные правовые режимы: военное положение, специальные правовые режимы опасных объектов, правовой режим контртеррористической операции, осадное положение, положение обороны, институт федерального вмешательства и др. Во всех этих экстремальных ситуациях применяются чрезвычайные правовые средства и методы воздействия.

По-видимому прав Е.С. Калина, который отмечает два значения термина «чрезвычайный правовой режим». Ученый пишет: «Целесообразно различать, с одной стороны, понятие режима чрезвычайного положения в узком, специальном смысле – как разновидность экстраординарного режима, т.е. особого правового режима жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военный действий, и, с другой стороны, понятие режима чрезвычайной ситуации в широком смысле, охватывающее, по существу, целую совокупность правовых режимов, как экстраординарных, вступающих в действие при наступлении чрезвычайной ситуации, так и ординарных, действующих в обычной обстановке, но в связи с деятельностью, характеризующейся повышенным риском чрезвычайной ситуации. В состав такой совокупности правовых режимов, объединенных вокруг понятия и феномена чрезвычайной ситуации (как реальной, так и возможной), включаются режимы с различными носителями – территориальные режимы (например, военное положение, карантин и др.), объектовые режимы (например, режим объекта атомной энергетики), режимы обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность (например, режимы отравляющих веществ, радиоактивных материалов и др.), функционально-деятельностные режимы (например, режим деятельности органов МЧС России, противопожарный режим и др.)»1.

Кроме того, чрезвычайное правовое регулирование характеризует процесс правового воздействия на кризисные общественные отношения, тогда как чрезвычайный правовой режим отражает юридическое положение субъектов и объектов, вовлеченных в чрезвычайную ситуацию. По сути дела чрезвычайный правовой режим показывает процесс чрезвычайного правового регулирования с точки зрения тех ограничений, которые претерпевают субъекты права, прежде всего, граждане и организации.

Такой взгляд на чрезвычайный правой режим имеет и юридическое выражение. В соответствии с ч. 1 ст. 1 ФКЗ «О чрезвычайном положении», под чрезвычайным положением понимается вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей1. Самой распространенной точкой зрения на правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях является та, согласно которой чрезвычайное правовое регулирование представляет собой специфический вид правового режима.

## Механизм и стадии чрезвычайного правового регулирования

В юридической науке механизм правового регулирования понимается как совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, стабилизации и охраны. Так, С.С. Алексеев предлагал следующее определение механизма правового регулирования: «под механизмом правового регулирования следует понимать взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»1.

В механизм правового регулирования, по общему мнению ученых, включаются следующие основные элементы: - юридическая норма; - правоотношение; - акты реализации прав и обязанностей. Понятие механизма вполне может быть распространено на чрезвычайное правовое регулирование для анализа специфических правовых средств, применяемых для разрешения кризисных ситуаций. Механизм, как категория механическая, конечно, отчасти дает представление о статических элементах в процессе чрезвычайного правового регулирования. Учитывая, что в чрезвычайной ситуации высок уровень дезорганизации и возрастает роль управления как искусства, механизм чрезвычайного правового регулирования позволяет выделить лишь устойчивые, закономерные элементы в юридическом процессе упорядочения чрезвычайных обстоятельств. По нашему мнению, механизм чрезвычайного правового регулирования по сравнению с ординарным механизмом правового регулирования, отличается использованием специфических и экстраординарных правовых средств. К правовым средствам, которые широко используются в чрезвычайном правовом регулировании, можно отнести: нормы права, содержащие особое правовое средство – правоограничение – и запрещающие юридические нормы.

Правоограничение влечет за собой сужение правовых возможностей, выбора вариантов в рамках предоставленных субъективных прав, ограничиваясь теми вариантами, которые не представляют угрозы для общества в кризисной ситуации. Так, ограничение на оборот оружия в условиях чрезвычайного положения, в целом, не лишает граждан права на приобретение товаров, но не позволяет приобретать оружие, что может быть опасно в ситуации введения чрезвычайного положения вследствие массовых беспорядков или актов терроризма.

В чрезвычайном правовом регулировании весьма широко используются запрещающие нормы права, поскольку в чрезвычайных условиях активность требуется от соответствующих органов государства, служб и учреждений, а граждане и организации не должны чинить препятствия в их деятельности. Именно этим обстоятельством обусловлены запреты на использование публичных манифестаций в условиях чрезвычайного положения. - юридические нормы, предоставляющие особого рода дозволение органам государственной власти, уполномоченным на управление в кризисных ситуациях – дискреционные полномочия. Дозволение в чрезвычайном правовом регулировании отличается предоставлением весьма широкого усмотрения органов государственной власти по принятию чрезвычайных мер, что в обычных условиях недопустимо и приводит к злоупотреблению властными полномочиями. Иными словами дискреция государства в нормальных условиях весьма ограничена, а то и запрещена в большинстве случаев. В чрезвычайных обстоятельствах сфера усмотрения и дискреционных полномочий расширяется и обусловливается самим предметом правового регулирования – нестабильными, кризисными и ранее несуществовавшими общественными отношениями. - особые чрезвычайные правоотношения, характеризующиеся непредсказуемостью и неопределенностью развития и отражающие чрезвычайную обстановку. В чрезвычайных правоотношениях проявляются следующие особенности: а) в чрезвычайные правоотношения вступают органы государственной власти, в том числе чрезвычайные органы, и иные органы государственной власти, граждане и организации; б) это отношения власти и подчинения, субординации, когда одна сторона подчинена другой; в) на чрезвычайных органах лежат обязанности и дискреционные полномочия, а на подвластных органах, гражданах и организациях – активные и пассивные обязанности; г) чрезвычайные правоотношения возникают на основе особого юридического факта – чрезвычайной ситуации, а потому приобретают определенные стихийные, нестабильные характеристики; д) правовой основой чрезвычайных правоотношений являются не только нормы чрезвычайного права, но и индивидуальные властные решения компетентных чрезвычайных органов в тех случаях, когда чрезвычайное отношение заранее не было предусмотрено нормой права. Так, право на введение чрезвычайных мер, в том числе вооруженных сил на территории Чеченской республики и Дагестана, не вытекает из формально-определенных полномочий Президента РФ. Тем не менее, Конституционный Суд РФ признал наличие таких «скрытых», «подразумеваемых полномочий» у Президента РФ. - особые юридические факты – чрезвычайные ситуации и властно распорядительные акты государства, направленные на преодоление кризисов; - казуальная регламентация чрезвычайных отношений специально уполномоченными органами государственной власти. Чрезвычайное правовое регулирование можно рассмотреть не только с точки зрения строения, совокупности статических правовых элементов (механизм правового регулирования), но и с позиций порядка, процедуры, процесса правового воздействия на кризисные общественные отношения.

## Тип, методы, способы и принципы чрезвычайного правового регулирования

В силу того, что чрезвычайные правоотношения нуждаются в контроле и юридической охране, из двух типов правового регулирования – общедозволительного и разрешительного – в чрезвычайном праве применяется разрешительный тип1. Ради справедливости следует отметить, что разрешительный тип правового регулирования касается граждан и организаций. Несмотря на то, что полномочия специально уполномоченных органов власти четко прописываются законе, как, к примеру, в российском законе «о чрезвычайном положении», разрешительный тип правового регулирования не применим в полном объеме к органам государственной власти. Дело в том, что на основании санкции законодательства или под давлением жизненных обстоятельств, как это было неоднократно в российской практике, органы государственной власти используют практически неограниченные дискреционные полномочия для разрешения чрезвычайных ситуаций.

Можно сказать, что фактически до середины XX в. в отношении полномочий государственной власти действовал иной, общедозволительный тип правового регулирования, поскольку государству предоставлялось право на применение необходимых мер в экстремальных обстоятельствах, но при соблюдении ряда установленных законом конкретных запретов и ограничений. Ещё раз обратимся к примеру Германии: ст. 48 Веймарской Конституции предоставляла рейхспрезиденту право использовать все необходимые меры в случае угрозы безопасности государства.

Поэтому, наряду с указанием на конкретные дозволения и общий запрет на определенное поведение, в чрезвычайном законодательстве устанавливаются конкретные дозволения, легализующие применение власти и принуждения. В классическом разрешительном правовом регулировании конкретные дозволения относятся к ограничениям деятельности государства. Здесь же, напротив, возможно определение конкретных дозволений с указанием права чрезвычайных органов на принятие иных экстраординарных мер. Действующее российское законодательство отказалось от предоставления общего дозволения на экстраординарные меры, ограничившись лишь перечислением конкретных юридических возможностей государственной власти. По этому поводу высказывается С.В. Лебедь: «Если международные документы прямо прописывают запрет на ограничение отдельных прав и свобод в чрезвычайных условиях вне зависимости от тяжести ситуации или соображений целесообразности, и оставляют ограничение иных прав на усмотрение национального законодателя, то российское чрезвычайное законодательство закрепляет лишь допустимые правоограничения и не упоминает о недопустимых. Таким образом, в рамках международных актов, относительно прав человека в условиях чрезвычайного положения, действует принцип «разрешено все, что не запрещено». В тоже время в Федеральном конституционном законе РФ «О чрезвычайном положении» применительно к аналогичным вопросам предусматривается принцип «запрещено все, что не разрешено»1. Однако, в связи с критическими ситуациями в 1990-е гг., в России для урегулирования конфликта в Чеченской республике, Северной Осетии и Ингушетии Президент РФ действовал в соответствии с доктриной «подразумеваемых полномочий», не вытекающих из закона, а также в рамках общедозволительного типа правового регулирования, когда позволил применить вооруженные силы на территории соответствующих субъектов Российской Федерации и ввести непредусмотренные Конституцией РФ и законодательством ограничения прав и свобод человека и гражданина (к примеру, высылку за пределы данных территорий, закрытие административных границ и т.п.). Причем, во время разбирательства в Конституционном Суде РФ дела о соответствии данных актов Президента РФ Конституции представители Президента РФ и Правительства ссылались на неизбежность таких мер, поскольку введение чрезвычайного или военного положений в условиях конфликта в Чечне было невозможно по российскому законодательству. В своем Постановлении от 31 июля 1995 г. Конституционный Суд РФ согласился с данными аргументами, признав существование у Президента РФ скрытых полномочий для разрешения экстраординарных ситуаций1. Следует согласиться с позициями В.О. Лучина и Н.В. Витрука, которые в своих особых мнениях по данному делу критически оценили Постановление Конституционного Суда РФ. На их взгляд данное решение суда фактически санкционировало возможность Президента РФ действовать не в рамках закона, а исходя из якобы имеющихся у него «подразумеваемых полномочий», вытекающих из ст. 80 Конституции РФ. Судья в особом мнении отмечал: «Признание Указа от 9 декабря 1994 г. № 2166 соответствующим Конституции Российской Федерации вызывает возражение с позиций толкования Судом части 2 статьи 80 Конституции. По моему мнению, данная норма закрепляет и характеризует статус Президента, его функции, направления деятельности, но не определяет его полномочия, которым посвящены статьи 83 – 89 Конституции. Более того, часть 2 статьи 80 предписывает, что он принимает меры «по охране суверенитета Российской Федерации…» в установленном Конституцией порядке. Поэтому попытка выйти на общеправовой принцип «разрешено все, что не запрещено законом» некорректна, во-первых, в связи с недопустимостью распространения данного принципа на сферу действия публичной власти, во вторых, это означало бы наделение Президента дискреционными полномочиями, правом принимать акты и совершать действия, руководствуясь только усмотрением, целесообразностью, а не законом». С одной стороны, в таком случае государство сковывает себя в непредвиденных обстоятельствах и будет порождать незаконные фактические действия и решения власти для устранения кризиса. С другой стороны, при таком подходе законом гарантируется невозможность легальным путем злоупотреблять властью, применять неадекватные ограничения прав и свобод и устанавливать диктаторские режимы.

Судья Н.В. Витрук в своем особом мнении занял компромиссную позицию, которая, на наш взгляд, является наиболее адекватной. Действительно, в обычных условиях все государственные органы должны действовать в рамках закона, не выходя за их пределы. Но в критических обстоятельствах высшие органы государственной власти на основе концепции «скрытых (подразумеваемых)» полномочий могут предпринимать меры, диктуемые не законом, а интересами безопасности общества. В противном случае деятельность государства будет парализована в экстремальных обстоятельствах, не предусмотренных законом. Устранить такую ситуацию можно будет только с принятием соответствующего закона, предусматривающего конкретные чрезвычайные меры регулирования. В сущности, разрешение кризиса в Чечне законным путем тогда было невозможно, поскольку закон не допускал использования вооруженных сил для обеспечения порядка и безопасности. Н.В. Витрук указывал: «Президент не свободен в выборе тех или иных вариантов поведения, так как эти варианты должны соответствовать Конституции и действующим законам, и он должен учитывать действие правового принципа в отношении всех должностных лиц государства: им разрешено лишь то, что прямо предписано Конституцией и законом… Институт «скрытых (подразумеваемых)» полномочий органов государственной власти известен мировой конституционной практике, однако он используется с достаточной степенью осторожности и лишь в целях обеспечения эффективного действия принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов с тем, чтобы не допустить произвольного усиления одной ветви власти за счет другой»